

Du « leadership » dans la fonction publique ? D'après une étude comparative menée dans sept pays

Françoise Waintrop
Céline Chol ¹

Institut de la gestion publique et du développement économique

Au moment où, en France, se fait jour l'idée d'une réforme de la haute fonction publique², il paraît opportun de souligner l'importance d'une refonte de l'encadrement supérieur, composante essentielle des réformes en matière de gestion publique.

En France, la modernisation est déjà à l'œuvre à travers la nouvelle loi organique relative aux lois de finances³. Mais cette réforme ne se contente pas de modifier les procédures budgétaires. Elle a une portée bien plus grande et bien plus cruciale si l'on considère qu'elle offre le cadre nécessaire à un changement de culture, à une plus grande souplesse et à une plus grande autonomie de gestion. En privilégiant une logique de résultats, elle permet de s'affranchir des nombreuses règles qui structurent le cadre de travail et rend d'autant plus nécessaire le management, qu'il s'agisse de la gestion des processus ou des compétences. Cette autonomie de gestion renforce le principe de responsabilité. Elle donne aux dirigeants une liberté d'action qui doit s'accompagner de la transparence des informations et de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des crédits mais aussi de l'efficacité de l'action.

Un nouveau profil de gestionnaire et de leader

Faire émerger ce nouveau profil de gestionnaire ou de leader exige de repenser la stratégie de formation et de gestion des cadres supérieurs.

¹ Ce texte n'engage que leurs auteurs et non l'institution à laquelle elles appartiennent.

² Une réflexion sur la réforme de la haute fonction publique est menée au niveau interministériel ; parallèlement, la Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des hauts fonctionnaires, présidée par Yves Thibault de Silguy, a été installée le 24 janvier 2003.

³ Réforme de l'ordonnance de 1959, août 2001.

Que réforme de la gestion publique et refonte de l'encadrement supérieur soient liées est un fait souligné par l'étude que nous avons menée dans sept pays⁴ actifs dans la modernisation : Belgique, Canada, États-Unis, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni.

De fait, au cours des années 1980-1990, la plupart des pays de l'OCDE ont entrepris des réformes significatives en matière de gestion publique. En réponse à des crises budgétaires ou de légitimité de l'administration, elles ont eu pour objectif premier d'améliorer la performance publique mais elles ont profondément transformé les valeurs et le fonctionnement des administrations.

Fondées sur la déconcentration de la décision, une plus grande autonomie de gestion et la responsabilisation sur des résultats, ces réformes d'envergure ont dû s'appuyer sur des cadres supérieurs capables de porter cette « mutation » et de conduire le changement. Sont alors apparues les deux figures du manager-gestionnaire et du leader, capables d'innover, de rendre compte, de dialoguer et de communiquer.

Repenser l'encadrement supérieur n'a pas seulement consisté à modifier le profil du haut fonctionnaire, mais s'est traduit par la singularisation d'un groupe, interministériel, géré de façon stratégique et formé à ces nouvelles exigences : « *Top manager* » en Belgique, « *Executive* » au Canada, « *Alta dirigenza* » en Italie, « *Senior executive service* » aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, « *Senior civil service* » au Royaume-Uni ou encore « *Senior public service* » aux Pays-Bas.

Encadré n°1

La création d'un groupe différencié de cadres supérieurs : les exemples belge et italien

En **Belgique**, la création de fonctions mandatées constitue le pivot de la réforme Copernic (2000). L'accent a été mis sur l'encadrement supérieur de haut niveau, désormais clairement identifié (environ 450 personnes sur les 2000 anciens cadres supérieurs). Baptisés top managers, ils sont tout à la fois symbole et vecteur de la modernisation. Les fonctions concernées sont les présidents des comités de direction, les directeurs généraux, les directeurs et les directeurs régionaux.

L'encadrement supérieur ou la « dirigenza » de l'administration centrale est constitué de deux niveaux en **Italie** : les dirigeants généraux et les dirigeants. Le niveau de dirigeant est caractérisé par la fonction de manager, d'encadrement et non pas la personne qui occupe le poste. Cette donnée objective permet d'avoir une vision claire du nombre de cadres supérieurs.

Le « leadership » condition de la réforme

Pourquoi accorder tant d'importance aux cadres supérieurs et investir autant dans leur gestion ? Dans une administration de plus en plus fragmentée -déconcentration et développement des systèmes d'agences-, ils sont garants de la cohérence et de l'unicité de l'action gouvernementale. Ils sont, par ailleurs, porteurs des valeurs essentielles du service public -neutralité, impartialité, intégrité- qui restent déterminantes dans tous les systèmes étudiés. Ils ont, enfin, un rôle moteur dans l'amélioration continue du service public.

⁴ Étude du département Recherche, études, veille de l'Institut de la gestion publique et du développement économique portant sur « Réformer l'encadrement supérieur, l'expérience de sept pays », février 2003. Étude réalisée par Françoise Waintrop, Céline Chol, Brigitte Coué, Olivier Girardin et Michel Maréchal.

Pour rendre leur administration plus performante, les pays étudiés ont pris conscience qu'au-delà de la rationalisation des dépenses publiques, il était nécessaire de mieux motiver l'ensemble des agents et donner du sens à leur action. Or, savoir se projeter dans l'avenir, savoir construire des plans stratégiques, savoir les communiquer tant en interne qu'auprès des citoyens, requièrent des qualités et des compétences nouvelles. Elles sont moins académiques, moins techniques. Elles mettent l'accent sur la capacité à s'adapter à un environnement changeant, à se mettre au service de son équipe et à répondre aux besoins des usagers. C'est ce que recouvre le terme de « *leadership* ».

Bien évidemment, privilégier le « *leadership* » n'exclut pas la composante managériale, qui reste forte. Le dirigeant doit faire preuve de grandes qualités de gestionnaire ancrées dans une culture du résultat et de la responsabilité, capable de mobiliser moyens et ressources pour atteindre des objectifs institutionnels. Cette « éthique de la responsabilité » demeure l'un des pivots de la modernisation.

De cette réflexion sur ce que doit être le cadre supérieur découle tout le processus de gestion du dirigeant, du recrutement à l'évaluation, de la mobilité à la formation.

Encadré n°2

Les valeurs de « leadership »

Ces qualités ne sont pas abstraites et reposent sur d'importants travaux d'étude aboutissant à l'élaboration de profils et de grilles de compétences.

quatorze compétences clés regroupées en cinq ensembles au **Canada** :

- compétences intellectuelles
- capacité à façonner l'avenir (vision)
- compétences en gestion (travail en équipe, partenariat...)
- compétences relationnelles (communication, relations interpersonnelles)
- qualités personnelles (souplesse du comportement, éthique et valeurs, confiance en soi)

Un cadre comportemental au **Royaume-Uni** avec six compétences clés :

- donner des objectifs et une direction
- avoir un impact personnel
- penser stratégique
- motiver ses employés
- s'améliorer en apprenant
- se mobiliser sur la prestation des services

Une grille de compétences couvrant le périmètre des fonctions d'encadrement aux **Pays-Bas**

- mise en pratique cohérente des principes de gouvernance (vision de l'avenir, leadership, capacité à fixer des objectifs...)
- capacité à résoudre des problèmes (capacité d'analyser des informations, faculté de jugement, faculté de conceptualiser...)
- relations interpersonnelles (capacité d'écoute, sensibilité, flexibilité, capacité à collaborer)
- efficacité (sens de l'initiative, contrôle, capacité à déléguer, réactivité)
- impact (sens de la communication, confiance en soi, pouvoir de conviction, ténacité)
- souplesse (motivation à la performance, capacité d'apprentissage, résistance au stress)
- attention portée aux principes de gouvernance (environnement de travail, intégrité, dévouement, éthique)

Recruter autrement

En conséquence, sont recrutés des cadres ayant déjà démontré leurs capacités. Il s'agit souvent de recrutements de seconde moitié de carrière, effectués y compris hors de la fonction publique. Si les hauts dirigeants issus du secteur privé - des régions et des ONG- forment une minorité, cette politique d'ouverture n'est pas purement symbolique. Elle a fortement contribué au changement de mentalités en cours au sein des administrations.

Une stratégie de recrutement définie à l'échelon interministériel et ouverte à des candidatures externes permet d'organiser un véritable « marché de l'emploi » de l'encadrement supérieur : favoriser la concurrence permet ainsi de recruter la bonne personne au bon poste et au bon moment.

Autre élément intéressant, le mode de recrutement est au service de la stratégie qu'adopte chacun des pays en ce qui concerne l'encadrement supérieur : recherche du bon profil en faisant appel à des centres d'évaluation ou « assessment centre » (Royaume-Uni, Belgique, Canada), recherche de la transparence et de l'objectivité à travers le recours à des commissions indépendantes parfois présidées par des personnalités extérieures (États-Unis, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas), dépolitisation de la fonction publique par le recrutement sur concours (Italie).

Une autre conception de la carrière

À la différence de la France, où il y a séparation du grade et de l'emploi, la carrière correspond à l'exercice de responsabilités et de fonctions successives qui font l'objet de nominations ou de contrats à durée déterminée. Les dirigeants recrutés n'en font pas moins carrière dans la fonction publique. Coexistent deux types de contrats et de nominations : l'une à durée indéterminée lors de la prise de poste initiale et l'autre à durée déterminée pour chaque fonction exercée.

Par ailleurs, c'est la logique fonctionnelle qui dessine les contours de l'encadrement supérieur. Un cadre supérieur se définit, dès lors, par le poste d'encadrement ou de pilotage stratégique qu'il occupe. Selon cette définition, à haut niveau, on distingue clairement l'expertise de l'encadrement supérieur.

Enfin, la gestion centralisée de l'encadrement supérieur en permet une gestion qualitative. Tout au long de leur carrière, les cadres représentent un vivier de potentiels destinés à occuper des fonctions de plus en plus élevées.

Construire les carrières de manière stratégique

La carrière du cadre supérieur se bâtit à partir de l'évaluation. Ainsi, des Pays-Bas où c'est le développement personnel qui prime, aux États-Unis et au Canada, où le mérite individuel se conjugue avec le suivi des performances des organisations, jusqu'en Italie et en Belgique où seule compte la capacité à atteindre les objectifs fixés, c'est l'évaluation qui détermine le rythme des promotions et la part variable de la rémunération. Les outils de l'évaluation diffèrent selon l'importance accordée au mérite individuel ou à la performance de l'organisation. Dans le premier cas, c'est l'« évaluation à 360° » qui va primer, dans le second, l'accent sera mis sur le contrôle de gestion. Dans l'évaluation à 360°, entrent en jeu le regard du supérieur, mais aussi celui des pairs, des collaborateurs voire des usagers.

Au cœur de la stratégie et dans l'optique d'une amélioration continue de la compétence des cadres supérieurs, la formation continue et la mobilité jouent un rôle de premier plan.

La formation continue, souvent obligatoire, est principalement axée sur le développement des qualités de leader et de gestionnaire et sur la capacité à négocier et travailler dans un environnement international. Instrument déterminant, elle accompagne les décisions de promotion et détermine l'accès du vivier aux fonctions d'encadrement supérieur.

Autre outil de développement de la carrière, la mobilité a, dans la plupart des pays, justifié la mise en place d'un groupe différencié de cadres supérieurs, et a été motivée par quatre facteurs :

- l'amélioration continue des compétences ;
- la dynamisation de la concurrence sur les postes afin de s'assurer de la qualité du postulant ;
- le renforcement de la coordination et de la cohérence de l'action gouvernementale ;
- la rupture avec le « patriotisme » et le corporatisme d'agences ou de ministères au profit d'une éthique du service public.

Décloisonner l'encadrement supérieur

Mettre au premier plan le leadership et les valeurs fondamentales du service public, gérer stratégiquement recrutement et carrière attestent bien évidemment d'une nécessaire gestion centralisée de l'encadrement supérieur. Cette centralisation ne signifie pas pour autant repli élitiste et corporatisme. L'idée est plutôt que cette gestion d'une collectivité de cadres répond à un besoin collectif de compétences. Il ne s'agit pas seulement de pourvoir un poste vacant lorsqu'il y a recrutement, mais d'aller chercher, là où ils se trouvent, « savoir-faire » et éléments d'innovation pour améliorer le service aux usagers.

Enfin, l'encadrement supérieur dans les pays étudiés n'est pas cloisonné. Bien au contraire, on note une très forte perméabilité entre sphère publique d'une part et monde académique, société civile, organismes privés d'autre part. S'observe aussi une très large ouverture sur les cultures et les idées développées par les administrations d'autres États. À l'évidence, le regard sur les « bonnes pratiques » étrangères et le lien étroit avec la recherche ont favorisé le développement de l'expertise, de l'évaluation et donc de l'efficacité de l'action publique.

La France, aujourd'hui à un moment charnière de sa modernisation administrative, a toutes les cartes en main pour réussir sa mutation culturelle ; va-t-elle saisir cette occasion, à l'image des pays qui se sont engagés dans la redéfinition de leur encadrement supérieur ?

Encadré n°3

Les dix enseignements de l'étude "Réformer l'encadrement supérieur, l'expérience de sept pays"

- ◆ Toute réforme de la gestion publique doit être vue dans sa globalité et intègre nécessairement une réforme de l'encadrement supérieur : aucune composante des mesures engagées ne doit être négligée sous peine de bloquer la cohérence du système dans son ensemble.
- ◆ Les réformes de l'encadrement supérieur sont, elles aussi, systémiques et refondent l'ensemble des aspects de la gestion des cadres supérieurs, des valeurs à l'évaluation.
- ◆ Il existe une volonté d'allier les valeurs essentielles du secteur public avec les nouvelles exigences de la performance, et les valeurs du leadership.
- ◆ C'est l'exercice de la fonction qui détermine l'appartenance à l'encadrement supérieur, et non le corps ou le grade.
- ◆ La responsabilité sur les résultats caractérise les fonctions d'encadrement.
- ◆ L'encadrement supérieur jouant un rôle fondamental dans les réformes, il est identifié, singularisé et géré de façon spécifique, voire centralisé.
- ◆ Le recrutement privilégie les compétences personnelles de leadership et de management.
- ◆ Nomination, emploi et contrat permanent dans la fonction publique sont compatibles avec les nominations ou des contrats à durée déterminée sur des fonctions.
- ◆ La gestion de l'encadrement supérieur repose sur l'évaluation de la performance et / ou des compétences personnelles.
- ◆ La carrière se conçoit comme un parcours stratégique d'amélioration continue s'appuyant sur la mobilité et l'emploi à des postes à responsabilité croissante.

Étude réalisée par le Département Recherche, Études, Veille de l'IGPDE, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, février 2003.

Contacts pour se procurer l'étude :

Mél : françoise.waintrop@institut.minefi.gouv.fr / celine.chol@institut.minefi.gouv.fr